



המכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין



המרכז למורשת המודיעין

השפעת אמון על שת"פ מודיעיני בינלאומי -

מודל אקדמי הבוחן כמקרה מחקר את קהילת המודיעין האמריקאית

ח. - מנהל ביח' לשיתוף פעולה בינלאומי בשב"כ

04 מאי 2021

הזקוק מבוסס על עבודת מאסטר שכתבה Sabien van Gelderen:

Exploring the Influence of Trust on International Intelligence Cooperation¹

אמון (trust) נחשב כאחת מאבני הבניין המרכזיות בהבניית שיתוף פעולה מודיעיני בינ"ל. כדי ללמוד על משקלו וחשיבותו של האמון, סאביאן ואן גלדרן, גיבשה מודל תיאורטי משולב, על בסיס מרכיבים ממספר תאוריות אקדמיות, שיושם על מקרה מחקר של קהילת המודיעין האמריקאית, ובפועל על רשימת ספרי זיכרונות שכתבו בכירים לשעבר בקהילה זו².

במודל היא מתבססת על מסד תיאורטי מולטי-דיסציפלינארי, מאשכולות תאורטיים שונים (מדעי ההתנהגות, מנהל ציבורי, יחב"ל, לימודי ביטחון) ושמה דגש על הזיקה שבין רמת ואיכות האמון לרווחים ואיכות שיתוף הפעולה המודיעיני שיכולים ארגונים להפיק בתהליך.

באמצעות מקרה המבחן האמריקאי, מצליחה ואן גלדרן להדגים כיצד מרכיבים בולטים במודל באים לידי ביטוי בתפיסת ההפעלה (והשימוש בקשרי שיתוף פעולה מודיעיני בינ"ל) בקהילה זו, בהתייחס לניסיון נצבר של למעלה מ-60 בכירים לשעבר לאורך פרק זמן משמעותי של 5 עשורים. הגם שמושא המחקר הינו ספרי זיכרונות, שאינם חושפים הכל ונתונים ל"הטיות" של מחבריהם - מקור גלוי עשיר זה מצליח עדיין לייצר תובנות ערכיות לתחום הקש"ח הקהילתי.

המודל המשולב - המסד התאורטי

שיתוף פעולה מודיעיני בינ"ל הינו סוג של "פוליטיקה נמוכה" המתמקדת בהסדרים פרקטיים ברמה טקטית או אופרטיבית, בניגוד ל"פוליטיקה גבוהה" המאפיינת יחסי חוץ של מדינות ברמה האסטרטגית. הגדרה זו מסבירה מקרים פרדוקסאליים של יחסי חוץ בין מדינות שלא ראו עין בעין

¹ Gelderen, S. van. (2018, June 29). *Exploring the Influence of Trust on International Intelligence Cooperation*. Exploring the Influence of Trust on International Intelligence Cooperation | Student Repository. <https://studenttheses.universiteitleiden.nl/handle/1887/84102>.

² זיכרונות אלו כללו למעלה מ-60 ספרים, שפורסמו ע"י בכירים בקהילת המודיעין האמריקאית בין השנים 1959 ל-2017. בין הבולטים שבהם: מייקל היידן, ששימש כמנהל ה-CIA (D/CIA) בשנים 2006-2009 וכן כמנהל ה-NSA בשנים 1999-2005 וטרנר סטנפילד ששימש כמנהל ה-DCI בשנים 1977-1981.

אינטרסים שונים, אולם במישור המודיעיני, פיתחו על בסיס אינטרסים משותפים, יחסי שיתוף פעולה מודיעיניים בינ"ל ברמה עמוקה יותר.

מחקרים בתחום המודיעין ושיתוף פעולה מודיעיני מצביעים על אמון כאחת מאבני הבניין המרכזיות בהבניית שיתוף פעולה מודיעיני. בהתאמה, אי אמון או היעדר אמון, נתפס כחסם לפיתוח שיתופי פעולה.

ואן גלדרן עושה שימוש ב-4 דיסציפלינות תאורטיות לבניית המודל: מדעי ההתנהגות, מנהל ציבורי, יחסים בינ"ל ולימודי ביטחון כדלקמן.

אמון במסגרת שת"פ בינ"ל – מדעי ההתנהגות

הגדרה קוגניטיבית לאמון היא תפיסתו כביטוי לביטחון (confidence) בין שני צדדים או יותר. במסגרת שיתוף הפעולה, משמעו של ביטחון זה היא, שצד אחד לא יפגע או יסכן בפעולותיו את הצד השני או את יתר הצדדים ובפרט, לא יינצל את פגיעותם של אלו. על פי גישה זו, השחקנים במשחק אמון זה, מנהלים סיכון של סחר חליפין במטרה להגיע לרווחים אופטימאליים הנובעים משיתוף הפעולה. גישה זו מתמקדת למעשה בהסדרים התנהגותיים בין שחקנים, ביחס לפגיעות (סיכונים) ותוצאות חיוביות (רווחים או הזדמנויות) ונוגעת לציפיות מהאחרים.

הגדרה מורכבת יותר בתחום מדעי ההתנהגות, מעבר למישור הקוגניטיבי ונטילת סיכונים מחושבת, מתייחסת לגורמים חברתיים ונוספים הקשורים לסיטואציה, המשפיעים על חישובים אלו, בהם יחסים חברתיים, תגובות רגשיות ותפיסה מוטיבציונית. כך: ערכים משותפים יוצרים מערכת יחסים עם אמון ובתמורה, אמון זה מתורגם להמשכיות היחסים כביטוי של הערכים המשותפים מהם נוצרים, תחושות ורגשות בין הצדדים, ויחס לרמת האמינות (**trustworthiness**) בה נתפס כל צד בידי הצד השני.

אמון במסגרת שת"פ בינ"ל – מנהל ציבורי

הגדרה אחרת טוענת כי אמון הוא ציפייה חיובית יציבה בה מחזיק שחקן א' אל מול כוונות ומניעים של שחקן ב' הנובעים מהתנהגות אופורטוניסטית. האמון מתבסס על ההנחה, שצד א' ייקח בחשבון את האינטרסים של צד ב'. צד א' ייתן אמון בצד ב' מתוך נכונות של צד א' לשים בצד את רמת פגיעותו וליטול סיכון במערכת היחסים. המידע שיניב שיתוף הפעולה והיחסים בין הצדדים יהוו את הבסיס עבור צד א' האם לתת אמון בצד ב' או לא.

אמון או היעדר אמון עשויים להשליך פונקציונאלית, לשני הכיוונים, קרי לפיתוח שיתוף הפעולה או לצמצומו. מחד גיסא, אמון הוא פונקציונאלי, מאחר והוא מגביר את שיתוף הפעולה ויוצר תנאים לרווחים פוטנציאליים ויעילות. מאידך גיסא, אי אמון יכול להביא למצב דיספונקציונלי - בו תנוצל פגיעות של אחד הצדדים, באופן שתגבה מחירים משיתוף הפעולה ובתגובה תביא להגבהת חומות מהצד השני (דוגמת רגולציה והימנעות מנטילת סיכונים ביחס לשיתוף הפעולה בהמשך). בנוסף, בכל זמן נתון במערכת היחסים, אמון יכול להתקיים בו זמנית ברמות שונות: יכול להתקיים בתחום אחד ולהיעדר בתחום אחר של שת"פ בין אותם צדדים, ואף במקרים בהם קיים חוסר אמון ברקע, עדיין יכול להתקיים שת"פ מודיעיני בינ"ל, מכוח אינטרסים שונים.

ברמה הפרסונאלית, בכל ארגון ניתן להצביע על שחקני מפתח המעורבים בשת"פ עם ארגונים אחרים, (boundary-spanning civil servants). אלו פועלים מטעם ארגונם ומחזיקים בשני קובעים, אישי-פרטי, וארגוני-מוסדי. 2 קובעים אלו מאפשרים להם לפעול מתוך סמכות ושיקול דעת. ההערכה הסובייקטיבית של שחקני מפתח אלו היא הבסיס לאמון בין ארגוני.

בשורה התחתונה, בראי המנהל הציבורי, מבנה ומאפייני שיתוף הפעולה בהתייחס לאמון בין ארגונים הינו תוצר מורכב של יחסים ב-3 רמות:

- רמת המיקרו (מאפיינים של גורמי מפתח בכל ארגון המייצגים אותו),
- מאפיינים קונקרטיים בשיתוף הפעולה,
- רמת המאקרו של הבניית הסדרים בין-ארגונים.

אמון במסגרת שת"פ בינ"ל – יחב"ל

ניתוח שיתוף פעולה בין ארגונים בהקשר הבינלאומי, מחייב התייחסות לתאוריות מתחום זה. האסכולה הריאליסטית, מניחה כי היחסים הבינ"ל פועלים בסביבה אנרכית. אנרכיה מונעת או מציבה גבולות ליצירת יחסים בין מדינות, להתנהגות אנרכית של מדינות ולקיום אינטרסים שונים בין מדינות, דבר שמקטין את רמת האמון בין מדינות. גישה זו מודגמת ב"דילמת האסיר" ו"תורת המשחקים".

תאוריות אחרות ביחב"ל מנתחות אמון כתופעה חברתית, כך, צד א' ייתן אמון בצד ב' לא רק עפ"י בחירה רציונאלית, מתוך אמון וציפיות כי הצד השני יפעל "נכון", אלא שגם יפעל במידת אחריות מסוימת לעמוד באמון שמצופה מהיחסים עמו.

על כל פנים, כלל התאוריות ביחב"ל לא יכולות להתעלם מהתפתחות יחסי שיתופי פעולה מודיעיניים בינ"ל בין מדינות. הסבר אפשרי למצב זה הוא, שלמדינות קיימת אפשרות נוספת מלבד ניצול של מערכת היחסים, והיא הצורך בקיום יחסים של שיתוף פעולה הדדי. כך, אמון אינו מתייחס רק לחוסר הוודאות בעולם אנרכי ביחס לסבירות, שמדינה אחרת תשתף פעולה, אלא גם להעדפת אותה מדינה על פי שיקולים של רווח מינימאלי.

מכאן, שלמרות תפיסה רווחת ביחב"ל כי היחסים הבינ"ל פועלים בסביבה אנרכית שמצמצמת את האמון בין מדינות, קיום שיתוף פעולה מודיעיני בין מדינות יתאפשר בכל זאת, היכן שהוא צפוי להגיע לרף מינימאלי של סבירות להשגת ערך, מצב שיכול לתמוך בביסוס של אמון בין הצדדים.

אמון במסגרת שת"פ בינ"ל – לימודי ביטחון

תחום זה מורכב משני תת-תחומים: לימודי אכיפת חוק, המתמקדים בשת"פ בינ"ל מודיעיני בין גופי אכיפת חוק ומשטרה ברחבי העולם ולימודים צבאיים המתמקדים בשיתופי פעולה מודיעיניים ומבצעיים בין צבאות.

לימודי אכיפת חוק

בדומה לסוכנויות מודיעין, שיטור בינ"ל מתאפיין בשימוש בשיתוף מידע עם סוכנויות אחרות. מאז אירועי 9/11 התפתח דפוס חדש של שיתוף מידע' כאלמנט בסיסי בין גופים משטרתיים ברחבי העולם ולוה בהתפתחות רגולציה בהתאמה, שמצידה "גידרה" אמון זה בין הגופים. אמון עפ"י מתודה זו מוגדר כביטחון ביכולת ובכנות של חברי הצוות השני, כאשר תנאים תומכים

בחילופי מידע הם סביבת עבודה מוצלחת של שיתוף פעולה. רמת האמון בין גופים משטרתיים תלויה, לפי חלק מהחוקרים, גם ברמת מיסוד הקשר שבין הגופים וגם ברמת ההכרות האישית על בסיס קשרים שהתפתחו בין הסוכנויות.

קיימת הבחנה בין 2 סוגים של חילופי מידע משטרתיים: חילופי מידע בין מערכות ריכוזיות ובין רשתות מקומיות. בסוג הראשון דוגמת ה-SIS (מערכת המידע של מדינות השנגן) קיימת רמת אמון מערכתית גבוהה באמינות המידע שמשותף. בסוג השני קציני משטרה ממדינות שונות מחליפים מידע במהלך חקירות בינ"ל.

לימודים צבאיים

בלימודים צבאיים, אמון לצד חשאיות, הינם תנאים חיוניים לביסוס שיתוף פעולה בין גופים צבאיים ברמה הבינ"ל, בין היתר נוכח חשיבות גורם ההפתעה כמקדם הצלחה למבצעים צבאיים. שיתוף פעולה בעולם הצבאי, כולל בין עמיתים, כרוך אף הוא בסיכונים של העברה או זליגה של מידע לצד שלישי.

אמון בלימודים צבאיים מוגדר כנכונות לקחת סיכון של פגיעות לצד השני, במובן שצד אחד מצפה שהצד השני יספק מודיעין ערכי הנדרש לצד הראשון תוך נטילת סיכון שהצד השני יהיה מודע כי הצד הראשון חסר במודיעין זה. ההחלטה לשתף מידע מתבססת על 4 מרכיבים של אמינות: יכולת competence (כישורים נרכשים, ידע, יכולות), נדיבות benevolence (אי אנוכיות), יושרה integrity (ערכים ועקרונות משותפים), ויכולת לצפות predictability (התמדה התנהגותית).

הדינמיקה מול 4 מרכיבים אלו בעלת חשיבות בביסוס האמון בין שני הצדדים המעורבים בשיתוף הפעולה המודיעיני. כאשר צד אחד מבקש מודיעין, הציפיה שלו מהצד שמוסר את המודיעין היא שהמידע שזה מוסר אינו מטעה והינו מדויק. הצד שמוסר את המידע מצפה שהצד השני יתייחס למידע בצורה הולמת, שלא יפיץ את המידע לגורמים שלא הוסכם לגביהם וכי הצד שקיבל את המידע יגמול לו בעתיד.

שיתוף פעולה רב לאומי משפיע על האמון ועל השיתוף במידע. מצד אחד, שונות יכולה לייצר יתרונות של ידע, כישורים ומקורות, אך היא מורכבת גם מחסרונות של הבדלי תרבות ושוני בתרבות הארגונית. יתרונות וחסרונות אלו יכולים להוביל לירידה בתקשורת ולעליה בקונפליקט ולהשפיע על האמון ומידת השיתוף במידע. גורמים מעכבים אפשריים נוספים בקשר מודיעיני בין שותפים צבאיים אד – הוק עשויים להיות: שאיפה לאוטונומיות, אגו ותחרות על משאבים בין סוכנויות.

קואליציות צבאיות בינ"ל בעלות עבר ופעילות משותפת עקבית דוגמת נאט"ו, פיתחו כללים סטנדרטיים, הסכמים, תהליכים והליכים שהובילו להבנה משותפת של איומים ושיפרו את הקואורדינציה בין חברי הקואליציה. מצד שני, הסכמים אד-הוק בין ארגונים צבאיים חסרים תהליכים אלו וסובלים מתחלופה גבוהה של כוח אדם, דבר שפוגע באחידות ומעכב ביסוס ופיתוח אמון ושיתוף במידע.

ככלל, במקרים בהם נפגע אמון בין הצדדים, התפתחו מכניזמים לשיקום האמון. בסיטואציות בהן גובר הסיכון להמשך השת"פ וניכרת עליה בחוסר הוודאות - השחקנים נאלצים להעריך מחדש את

מערכת היחסים ביניהם. שיקום אמון בתוך מערכת יחסים שנפגעה, יכול להימשך זמן ואינו בר תיקון בהכרח.

המודל המשולב – מרכיבי המודל

הקלט (INPUT) - כולל תנאים המאפשרים טיפוח של אמון – אלו נחלקו לאינטרסים מתכנסים, הומוגניות מוסדית, וקשרים אישיים (או רשתות פרטיות של קשרים).

התהליך (PROCESS) – כולל 2 אשכולות גורמים המבטאים ביטחון בין שני הצדדים (CONFIDENCE):

אשכול אחד מתחום ניהול הסיכונים – פגיעות, הטבע של האחר, ציפיות התנהגותיות, העדפות ואפשרויות.

אשכול שני מתחום מדעי ההתנהגות (פסיכולוגיה) – תפיסות, שיפוט, פרשנות ועמדות המבוססות על אמונות אידאולוגיות, נטיות קוגניטיביות, נראטיבים היסטוריים, שיקולים מוסריים.

הפלט (OUTPUT) מאפייני האמון – כולל שורה של פרמטרים: תפיסה, סוג (אישי, שיטתי, מותנה / לא מותנה), רמת ההתפתחות (מבוסס תחום או מבוסס אישיות, סטטי או לאורך זמן), תבנית, תכונות, רמת ניתוח (אישי, תהליכי, מוסדי, טקטי, אופרטיבי, אסטרטגי)

ההשפעה (EFFECT) על שת"פ מודיעיני בינ"ל – מחולקת ל-3 אשכולות:

הראשון – סוג תהליך שיתוף המידע – רשתי, ריכוזי, רמת מיסוד.

השני – רמת המידע ששותף - טקטי, אופרטיבי, אסטרטגי.

השלישי – סוג השת"פ – בילאטרלי, מולטילאטרלי.

סיכום

ואן גלדרן מגדירה אמון כביטוי לביטחון (**confidence**) המבוסס על תהליכים של ניתוח סיכונים, מושפע ע"י גורמים פסיכולוגיים, הקובעים את היכולת (**competence**), הנדיבות (**benevolence**), היושרה והאמינות (**integrity** - במובן ערכים ועקרונות זהים) ואת רמת היכולת לצפות את ההתנהגות של האחר.

בהקשר לסביבה בה פועל האמון בהקשר של שת"פ מודיעיני בינ"ל, טוענת ואן גלדרן כי סביבה זו מתאפיינת ברב לאומיות, רב תרבותיות, והיא עוינת ומרובת סיכונים ובעלת תרבות של תחרות וחשאיות.

קיים טווח רחב של אמון ושיתוף פעולה בין ארגוני מודיעין, הנע מנמוך לגבוה ומנקודתי (אד-הוק) למבני. עומק האמון משפיע על עומק והיקף המידע שיועבר בכל הרמות.

אמון מבוסס על התכנסות לאינטרסים משותפים ותחושה שהצד השני שומר על ביטחון המידע שקיבל. אם קיימת שונות באינטרסים בין הצדדים, זו פועלת כחסם או לכל הפחות כגורם מעכב בפיתוח השת"פ.

מוסדות, כללים והליכים יכולים לסייע בטיפול אמון בין ארגונים - גם אם כך, מיסוד מבני של יחסי שיתוף פעולה מודיעיניים, אינו ערובה מוחלטת לעומק ולפיתוח השת"פ ואינו חלופה למרכיבים קוגניטיביים בקשר (רשתות קשרים אישיים, אנשי מפתח בקשר).

התכנסות לאינטרסים - אינה בהכרח לאינטרסים משותפים ויכולה להיות גם חיבור שיוצרים בין אינטרס של צד אחד לצד שני תוך הצבעה על רווחים פוטנציאליים לשני הצדדים (WIN-WIN).

אמון אישי - מרכיב פסיכולוגי מרכזי להידוק השת"פ. לשחקנים סוכני השינוי אצל השותף תפקיד מרכזי בחיזוק השת"פ - כמנוף מחולל שינוי לפיתוח הקשר.

ניהול סיכונים - חשיפה של השותף משמעה חשיפת פגיעותו ומגבלותיו לצד השני. הצד המקבל יחזק את האמון בו מצד הצד הנותן, אם יקפיד על כללי המסגרת שנקבעו בקשר וישמור על ביטחון המידע שקיבל ועל חשאיות הקשר בין הצדדים.

תפיסת המציאות של השותף - אינה נגזרת אובייקטיבית של האירועים והשלכותיהם אלא תוצר של עיבוד תשומות השותף ומאפייניו הייחודיים דרך מסננים של דירקטיבה ארגונית, סביבה תרבותית שונה ותפיסה ושיפוט אישיים.